

## **CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE**

*Frank Gregory* \*

**Tema:** En marzo de 2009 se publicó una versión muy ampliada de la estrategia británica contra el terrorismo CONTEST (basada en los cuatro objetivos de Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar).

**Resumen:** Después de que en 2006 apareciera su primera versión pública, la estrategia británica contra el terrorismo CONTEST (basada en los cuatro objetivos de Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar) se publicó en una versión muy ampliada en marzo de 2009. En este ARI se ofrece una perspectiva crítica de la versión de 2009, haciendo especial hincapié en la medición de los resultados, la atención prestada por el componente de “Prevención” de la estrategia a contrarrestar el extremismo violento y el hincapié *mucho* mayor de CONTEST (2009) en la amenaza terrorista planteada por las armas químicas, biológicas, radiológicas, nucleares y explosivas (QBRNE). En el análisis se señala que la mayor extensión de CONTEST (2009) tiene que ver con la tardía toma de conciencia del Gobierno británico en la necesidad de un mejor entendimiento público sobre la percepción que el propio Gobierno tiene de la amenaza terrorista internacional a que se enfrenta el Reino Unido. No obstante, también se plantea la cuestión de si la especial atención dedicada por CONTEST al terrorismo islamista podría inhibir una mejor apreciación de indicadores que apuntan a la existencia, en el Reino Unido, de un extremismo violento de extrema derecha cada vez más manifiesto.

**Análisis:** Desde 2003, el Reino Unido dispone de una amplia estrategia contra el terrorismo, posterior al 11-S, conocida como CONTEST. La estrategia se basa en cuatro objetivos contraterroristas, las cuatro “P”: Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar. Tres de esas cuatro “P” también son objetivos clave de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (la cuarta, Preparar, se sustituye por Responder).<sup>1</sup> La implementación de CONTEST en el Reino Unido se basa en las contribuciones de diversos departamentos gubernamentales, encabezados por el *Home Office* (por medio de su Oficina de Seguridad y Contraterrorismo, OSCT), creada en 2007, la policía y los servicios de inteligencia y otros órganos públicos como la Agencia de Protección de la Salud (HPA, por sus siglas inglesas), la Agencia de Fronteras del Reino Unido y los gobiernos regionales y locales. CONTEST también requiere contribuciones, de las que a su vez depende, de una miríada de entidades del sector privado (como operadores de

\* *Catedrático de Seguridad Europea en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Southampton*

<sup>1</sup> Véase además: Consejo de la Unión Europea, Coordinador de la lucha contra el terrorismo, “Report on the Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism”, Documento del Consejo 9715/1/09, Bruselas, 2/VI/2009.

aeropuertos y empresas de seguridad privada y de gestión de centros comerciales) y de una amplia colección de grupos de interés sectoriales y comunitarios.

La estrategia CONTEST ha evolucionado en tres etapas: (1) una versión clasificada que no se publicó, entre 2003 y 2006, supervisada por la Oficina del Gabinete; (2) una versión parcialmente desclasificada a partir de 2006; y (3) una versión muy revisada a partir de marzo de 2009.<sup>2</sup> Desde 2006 la responsabilidad de supervisar la estrategia ha pasado a la OSCT del Ministerio del Interior británico (*Home Office*). Obviamente, algunos aspectos de CONTEST siguen estando clasificados, como se afirma en CONTEST (2009). Por ejemplo, naturalmente, no se citan detalles del análisis que el Gobierno hizo de la amenaza QBRNE en 2008, ni fuentes de inteligencia concretas, para apoyar los análisis de las amenazas, sino que se remite al lector a fuentes como noticias de *BBC News* sobre condenas impuestas a terroristas.

La diferencia más llamativa entre las dos versiones de CONTEST es la cantidad de material explicativo que se ofrece en torno a las cuatro “P”: CONTEST (2006) tenía 36 páginas, mientras que CONTEST (2009) ha visto crecer su número hasta 176. Podría existir una doble explicación para esta cuadruplicación de material. En primer lugar está el reconocimiento de que el enfoque, bastante estrecho de miras, aplicado a la identificación de los factores causales y la aportación de material de apoyo para justificar determinadas respuestas a las amenazas que caracterizó los años del partenariado Blair-Bush era tanto erróneo como inútil. En segundo lugar, y más importante, está el tardío reconocimiento de que “las comunicaciones son una parte vital de nuestra labor contraterrorista; el éxito de CONTEST depende de los partenariados”.<sup>3</sup> En CONTEST (2009) se sugiere que dichos partenariados dependen de la apertura y la confianza, dos aspectos que “... dependen de una comunicación fiel sobre la amenaza y sobre las respuestas”.<sup>4</sup> O, como afirmaba el primer ministro Gordon Brown en la introducción de la estrategia, la esperanza de que estar mejor informado suponga también estar más alerta.<sup>5</sup> Aunque podría alegarse que el uso de las siglas CONTEST (abreviatura de *Counter Terrorism Strategy*, pero que a su vez significa también en inglés “enfrentamiento”) podría sugerir a algunos lectores la existencia de una lucha entre “ellos” y “nosotros”, algo que quizás no refleje de forma acertada el deseo de conseguir una colaboración entre las agencias de lucha antiterrorista del sector público y las “comunidades resilientes” para combatir a los denominados “extremistas violentos”.

También queda la pregunta de quién exactamente, según el Gobierno británico, leerá CONTEST (2009), aparte de los portavoces del gobierno, los analistas de instituciones académicas y de los *think tanks*, así como las partes claramente “interesadas”, desde los funcionarios del gobierno central con puestos relacionados con la estrategia CONTEST hasta las autoridades locales, los representantes de grupos de musulmanes, las industrias del sector de la seguridad y el recién creado subcomité contraterrorista del Comité Especial de Asuntos de Interior de la Cámara de los Comunes. Existen algunos datos que respaldarían la opinión de que CONTEST (2009) está destinada fundamentalmente a esas “partes interesadas”, ya que “... el Home Office tiene previsto celebrar una serie de actos en todo el país para reunirse con los grupos, las

<sup>2</sup> HMG, “Countering International Terrorism: The United Kingdom’s Strategy”, Cm. 6888, julio de 2006, y HMG, “Pursue, Prevent, Protect, Prepare: The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism”, Cm. 7547, marzo de 2009.

<sup>3</sup> Cm. 7547, p. 153, párr. 15.01.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 4.

organizaciones y las agencias implicadas en la aplicación de la estrategia”.<sup>6</sup> Para el público general hay disponible una versión resumida de CONTEST (2009).

Otro motivo de la ampliación de CONTEST tendría que ver con la formulación de objetivos como parte de un acuerdo de servicio público (PSA, por sus siglas en inglés) contra el terrorismo en el marco de CONTEST para obtener los nueve “resultados clave” que se esperan de las “partes interesadas”. Podría dar la sensación de que narrativa ayudará a dichas “partes interesadas” a presentar sus resultados, como, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad (*Department of Health*) ha afirmado recientemente que “... afronta algunos retos importantes para cumplir los objetivos que le ha fijado CONTEST...”.<sup>7</sup> Aunque no ayudaría en los casos en los que para lograr los resultados fijados por la estrategia hicieran falta recursos extra. La Policía de Dyfed-Powys afirma que, con los fondos y recursos de que dispone actualmente, “no puede cumplir los plazos fijados” para responder a una alerta de amenaza en el almacén LNG de Milford Haven.<sup>8</sup> También debería señalarse que el problema de la consecución de los fines fijados por CONTEST con los medios existentes es un problema que viene de largo. Por ejemplo, en 2006 el Director de la Policía del Norte de Gales afirmó que los estándares nacionales de contra terrorismo eran “particularmente exigentes” y sugirió que “en opinión del Cuerpo, tal y como están formulados, no podrán alcanzarse nunca”.<sup>9</sup>

Como marco parcial para este análisis de CONTEST (2009) se examinará la utilidad del modelo de ambigüedad-conflicto propuesto por Matland (1995). Se ha elegido este enfoque porque su aplicación puede inspirarse en el uso del modelo que hace Bossong (2008) en su estudio del análogo Plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo.<sup>10</sup> Como explica Bossong, en “... el modelo de ambigüedad-conflicto se postula que existen dos factores clave que estructuran el proceso de implementación de políticas: el nivel de ambigüedad en la formulación de los medios de la política y el grado de conflicto que dicha política provoca”.<sup>11</sup> Sin embargo, también señala, en relación con el modelo, que “el efecto de la ambigüedad de las políticas es más debatible”.<sup>12</sup> Una ambigüedad mínima puede contribuir a un enfoque jerárquico “de arriba abajo”, mientras que cierta ambigüedad puede facilitar la adaptabilidad a las condiciones locales de los actores de niveles inferiores. Un examen de CONTEST, especialmente en la versión de 2009, sugeriría, a primera vista, que dos de los cuatro paradigmas de implementación de Matland están presentes, en mayor o menor medida, en las cuatro “P” de la estrategia.

El primer paradigma identificado en CONTEST es la *implementación administrativa*, donde tanto el conflicto como la ambigüedad son escasos “de forma que la implementación se convierte fundamentalmente en un proceso administrativo o

<sup>6</sup> House of Commons Home Affairs Committee, 9th Report of Session 2008-09, “Project CONTEST: The Government’s Counter-Terrorism Strategy”, HC 212, 7/VII/2009, p. 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Ev 35.

<sup>8</sup> House of Commons Welsh Affairs Committee, “Ports in Wales”, Uncorrected Evidence 601, 7/VII/2009, Q. 256, ACC Colette Paul, ACC (Protective Services) South Wales Police for ACPO Cymru.

<sup>9</sup> North Wales Police, Report by the Chief Constable to the Police Authority on “Narrowing the Gap: The Provision of Protective Services in North Wales”, 28/VII/2006, p. 24.

<sup>10</sup> R. Bossong, “The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 2008, pp. 27-48, citando a R. Matland, “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 5, 1995, pp. 145-174.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

despolitizado y, por tanto, relativamente eficaz”.<sup>13</sup> En el análisis se sostiene que este paradigma puede aplicarse parcialmente al componente de “Protección” de la estrategia CONTEST, por ejemplo en lo que respecta a áreas de política como la seguridad en los aeropuertos y la protección de lugares con gran afluencia de personas. No obstante, hay que señalar que, aunque el “qué” y el “cómo” no suelen cuestionarse, la cuestión de los costes sí puede resultar controvertida, por lo que CONTEST (2009) denomina “la arraigada presunción de que ‘el usuario paga’ ”.<sup>14</sup> Este asunto ha surgido recientemente por la propuesta incluida en la Parte 6 del la *Policing and Crime Bill* (Bill 7, 2008-2009) de exigir a los 63 aeropuertos británicos incluidos en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación (NASP, por sus siglas en inglés) que corran con todos los gastos de vigilancia policial que puedan resultar necesarios en sus Planes de Seguridad de la Aviación (ASP, en sus siglas inglesas). Actualmente sólo nueve aeropuertos deben pagar su propia vigilancia policial.<sup>15</sup> Los costes podrían suponer un menor problema si, como en el caso de la industria del agua, las exigencias fijadas en el marco de la “Protección” se formularan como obligación jurídica y recibieran alguna financiación parcial por parte del Gobierno como reconocimiento de que se está realizando una aportación a la seguridad nacional.

Sin embargo, el paradigma de la “implementación administrativa” no encaja en todos los aspectos del componente de “Protección”. El llamamiento a que se diseñen edificios que reflejen las preocupaciones en materia de seguridad antiterrorista ha dividido a los arquitectos británicos. Como parte del componente de “Protección”, el Gobierno ha estado intentando promover la transferibilidad de los requisitos de urbanismo y construcción ya existentes para “la prevención de la delincuencia mediante el diseño” (*designing out crime*) a “la prevención del terrorismo mediante el diseño” (*designing out terrorism*). En 2008, la Real Sociedad de las Artes (RSA), el Real Instituto de Arquitectos Británicos (RIBA), el *Home Office* y la Oficina Nacional de Seguridad Antiterrorista (NaCTSO) lanzaron un concurso para estudiantes de arquitectura titulado *The Public Spaces. Safer Places: Designing in Counter-Terrorism* (“Los espacios públicos. Espacios más seguros: Diseñando contra el terrorismo”). Las instrucciones se referían a un escenario en el que un espacio público del tamaño de Trafalgar Square habría sido objeto de un atentado terrorista con bomba que habría provocado 500 muertos y 1.500 heridos.<sup>16</sup> Otro proyecto de mayor duración son los cursos del “Proyecto Aarhus” a cargo de la NaCTSO sobre diseños que ayuden a combatir el terrorismo. Estos cursos, normalmente de un solo día de duración, están destinados principalmente a la comunidad empresarial, pero entre los participantes figuran también arquitectos, urbanistas y diseñadores.<sup>17</sup> El presidente del RIBA, Sunand Prasad, ha sido un prominente defensor de este tipo de iniciativas y es de la opinión de que los arquitectos tienen un papel que desempeñar en la lucha contra el terrorismo a través de sus diseños.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>14</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, p. 110, párr. 10.22.

<sup>15</sup> S. Almandras, S. Broadbridge, L. Butcher, A. Horne, P. Ward y J. Woodhouse, *Policing and Crime Bill – Bill 7 of 2008-09*, House of Commons Library Research Paper 09/04, 15/I/2009.

<sup>16</sup> M. Lazell, “Counterterrorism competition blasted”, <http://www.bdonline.co.uk/story.asp?storycode=3128148>, 21/XI/2008, último acceso el 2/VII/2009.

<sup>17</sup> Véase Proyecto Argus, “Protecting against terrorist attack”, <http://www.nactso.gov.uk/argus.php>, último acceso el 20/VIII/2009.

<sup>18</sup> D. Stewart, “Designing Out Terror”, <http://www.building.co.uk/story.asp=storycode=3112855>, no. 18, 2008, último acceso el 2/VII/2009.

Sin embargo, los arquitectos se muestran algo divididos en torno a esta iniciativa apoyada por el Gobierno. Por ejemplo, el arquitecto Piers Gough afirmó, en un debate de *Building Futures* (del RIBA) celebrado en junio de 2008: "Todos los grupos con intereses específicos de este país quieren que los arquitectos nos pongamos de su lado y les ayudemos a plasmar sus paranoias, no les escuchéis". En el debate celebrado en el Festival de Arquitectura de Londres con el título *This house believes we should fortify our cities* ("Esta institución piensa que deberíamos fortificar nuestras ciudades"), sólo se emitieron siete votos a favor de la idea.<sup>19</sup> A pesar de estas reacciones, la directora de desarrollo profesional del RIBA, Joni Tyler, afirmó: "La gente dijo lo mismo de la sostenibilidad, que era demasiado cara, y sin embargo actualmente es un tema que está verdaderamente en boga. Pensamos que pasará lo mismo con la protección contra el terrorismo".<sup>20</sup> Bien podría sugerirse que, en este período de profunda recesión, que ha afectado particularmente a las industrias de la construcción y el desarrollo de edificios, los posibles costes extra de unos diseños más seguros podrían retrasar el cumplimiento de la predicción de Tyler, aunque probablemente las medidas de construcción típicamente deseables para proteger contra el terrorismo, como vidrios y molduras de especificación más alta y unas estructuras más sólidas, no añadirían más de un 5% adicional a los costes iniciales de construcción. Sin embargo, tendría que producirse claramente un cambio de actitud entre una serie de arquitectos, diseñadores y expertos espaciales que consideran que las aspiraciones del Gobierno no son más que otro intento estatal de restringir las libertades. Como dijo John Adams, catedrático emérito de Geografía de University College, London: "Si fortificas los principales objetivos, los terroristas harán un icono de los autobuses de Tavistock Square – no se puede fortificar el mundo entero".<sup>21</sup>

El segundo paradigma identificado en CONTEST es la "implementación experimental", donde "el conflicto es escaso, pero los medios y los objetivos de las políticas son ambiguos".<sup>22</sup> Esto puede observarse en los aspectos de lucha contra el terrorismo/el extremismo violento del componente de "Prevención" y en los problemas relativos a la intención de CONTEST de reforzar la capacidad de lucha antiterrorista de otros países. Charles Farr, director general de la OSCT del Home Office, reconoce que su Oficina tiene problemas para explicar la amenaza y la estrategia de forma eficaz a departamentos que quizás tengan prioridades bastante distintas. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional centra su actividad en la reducción de la pobreza, no en la lucha antiterrorista. Farr reconoce también que el Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local (DCLG) tiene "otras muchas funciones, la lucha contra el terrorismo no es ni mucho menos la única, ni siquiera la principal".<sup>23</sup> Rachel Briggs, del *Royal United Services Institution* (RUSI), sugiere, en relación con el programa prioritario de lucha contra el extremismo violento del componente de "Prevención", en el que supuestamente participarían en gran medida el DCLG y sus redes, que "algunos grupos y agencias han tenido problemas morales al plantearse si centrarse exclusivamente en los musulmanes constituiría un acto discriminatorio, mientras que otros no consideran que el extremismo

<sup>19</sup> W. Hunter, "Debate Rejects Call for Counter-Terrorism Design", <http://www.bdonline.co.uk/story.asp?storycode=3116938>, 26/VI/2008, último acceso el 2/VII/2009.

<sup>20</sup> D. Stewart, *op. cit.*

<sup>21</sup> W. Hunter, *op. cit.*

<sup>22</sup> Bosson, *op. cit.*, p. 31

<sup>23</sup> Civil Service Network, "The Counter Argument", 6/V/2009, <http://www.civilservicenetwork.com/features/features-article/newsarticle/the-counter>, último acceso el 9/VI/2009.



sea una prioridad en sus áreas respectivas y han evitado involucrarse”.<sup>24</sup> Estas reservas, cuando se refieren a las aportaciones que pudieran exigirse para tratar de conseguir los objetivos de CONTEST, podrían estar parcialmente justificadas cuando incluso el ministro de Seguridad, Lord West, reconoce que “resulta extremadamente difícil” evaluar la eficacia de las medidas de lucha antiterrorista y que las autoridades siguen tratando de “ver qué es lo que puede utilizarse como prueba empírica”.<sup>25</sup>

En vista de la amplia y profunda cobertura dada a las “4P” en CONTEST (2009), en este análisis sólo nos referiremos a determinados aspectos de la estrategia y no abordaremos los aspectos de la estrategia británica en el extranjero. El análisis comenzará con una breve presentación de las principales diferencias entre las dos versiones de CONTEST y ofrecerá un resumen crítico de los datos cuantitativos relativos a la estrategia británica contra el terrorismo. A esto le seguirán análisis más detallados de los siguientes aspectos de CONTEST (2009): (1) la prioridad dada a la lucha contra el extremismo en el componente de “Prevención”; y (2) la importancia dada a la amenaza QBRNE en el componente de “Preparación”.

#### *Principales diferencias entre CONTEST (2006) y CONTEST (2009)*

Una de las diferencias más llamativas entre las dos ediciones es la forma de presentar la naturaleza de la amenaza terrorista. En CONTEST (2006) se afirmaba que la principal amenaza provenía “de individuos radicalizados”.<sup>26</sup> Sin embargo, en CONTEST (2009) se mencionan cuatro fuentes de amenazas: (1) la cúpula de al-Qaeda y sus círculos más cercanos; (2) los grupos afiliados del Norte de África, la Península Arábiga, Irak y Yemen; (3) los individuos que deciden actuar por su cuenta (atentados con coche bomba en Londres y Glasgow); y (4) individuos que actúan en solitario (cafetería de Exeter).<sup>27</sup> Dicho esto, ambas versiones de CONTEST hacen referencia a una justificación religiosa de las principales fuentes de amenaza terrorista. CONTEST (2009) ofrece muchos más detalles que CONTEST (2006) sobre la evolución de la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido y destaca una posible transición hacia operaciones cada vez más mortíferas. En CONTEST (2009) también se sugiere que un posible efecto de los cambios en la estructura de al-Qaeda podría ser que “la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido se diversificara hacia organizaciones ‘autónomas’ más pequeñas”,<sup>28</sup> aunque también se destaca el “vínculo con Pakistán, comentando que la mayoría de las investigaciones significativas en materia antiterrorista efectuadas en el Reino Unido guardan relación con Pakistán y, por ese motivo, la cooperación con este país resulta vital para alcanzar los objetivos de CONTEST”.<sup>29</sup> Según la última edición de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS 2009) del Reino Unido, “la amenaza procedente del terrorismo internacional es la amenaza inmediata más significativa a la que se enfrenta la seguridad del Reino Unido”.<sup>30</sup> Sin embargo, hay que señalar que, tras la publicación de la NSS, el *Joint Terrorism Assessment Center* (JTAC) redujo el 20 de julio su valoración del nivel de amenaza que el terrorismo internacional representaba para

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> House of Commons Defence Committee, Minutes of Evidence, “UK National Security and Resilience”, 21/X/2008, HC 718-ii, Q. 64.

<sup>26</sup> Cm. 6888, *op. cit.*, p. i.

<sup>27</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, p. 9.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, pp. 10 y 11.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 100.

<sup>30</sup> HMG, “The National Security Strategy of the United Kingdom Update 2009”, Cm. 7590, junio de 2009, p. 22, párr. 2.22.

el país desde el nivel 1, “grave”, hasta el nivel 3, “considerable”.<sup>31</sup> El problema de la amenaza permanente del terrorismo irlandés, aunque de menor nivel, también se reconoce ampliamente. Se sostiene que “los principales principios para combatir la amenaza del terrorismo irlandés (también) se basan en el planteamiento adoptado en CONTEST para el terrorismo internacional, pero aplicados a las circunstancias concretas de Irlanda del Norte”.<sup>32</sup>

Sin embargo, podría sugerirse que la actual práctica británica de calificar la violencia política de extrema derecha como “extremismo” en vez de como terrorismo es una “deficiencia” de CONTEST (2009). A este respecto, el director de la Policía de West Yorkshire, Sir Norman Bettison, informó recientemente de que las detenciones y los registros domiciliarios efectuados en relación con el extremismo de derechas en julio de 2009 habían llevado a la incautación de 300 armas y 80 bombas,<sup>33</sup> el mayor decomiso de armas a sospechosos de terrorismo en Inglaterra desde la campaña del IRA de principios de la década de 1990.

También hay que señalar que la NSS 2009 tiene una forma de presentar un aspecto clave de la “Prevención” bastante distinta a la de CONTEST (2009). En la NSS 2009 se sugiere que las “líneas divisorias entre terrorismo, subversión y disenso y protesta legítimos podrían quedar cada vez menos definidas”.<sup>34</sup> Vincular la lucha antiterrorista a la lucha contra la subversión podría plantear problemas institucionales a los servicios de seguridad e inteligencia del Reino Unido, ya que la labor de lucha contra la subversión se remonta más bien a la época de la Guerra Fría y exigiría nuevos recursos, dada la dotación actual a la lucha contra el terrorismo.

La segunda diferencia más obvia entre ambas versiones de CONTEST es la mayor prominencia concedida a la posibilidad de una amenaza terrorista con armas QBRN. En CONTEST (2006), la amenaza QBRN sólo se citaba como parte de las nueve líneas de trabajo funcionales del componente de “Preparación”.<sup>35</sup> Por el contrario, en CONTEST (2009) la actualmente denominada amenaza QBRNE (donde “E” hace referencia a la amenaza planteada por variedades e innovaciones de detonadores y explosivos caseros utilizados actualmente en artefactos explosivos improvisados convencionales) se presenta de forma mucho más explícita en el contexto de la “Preparación”. En CONTEST (2009) se sugiere que las “organizaciones terroristas de nuestra época aspiran a utilizar armas químicas, biológicas, radiológicas e incluso nucleares. Los avances tecnológicos y el robo y contrabando de materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos (QBRNE) hacen más realista esta aspiración de lo que podría haberlo sido en el pasado reciente”.<sup>36</sup> Además, se sugiere que los terroristas “se sirven de Internet como ayuda” para tratar de lograr ese objetivo.<sup>37</sup> Respaldando esta opinión, en CONTEST (2009) se afirma que, mientras que en 1998 las agencias de lucha antiterrorista conocían la existencia de 12 sitios *web* relacionados con el terrorismo, en 2009 se han detectado más de 4.000 sitios de este tipo.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> Home Office, “Terrorism Threat Level Changed”, 20/VII/2009, <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/terror-threat-level-substantial>, último acceso el 20/VII/2009.

<sup>32</sup> Cm. 7590, *op. cit.*, p. 75, párr. 6.25, y p. 81, párr. 6.46.

<sup>33</sup> D. Leppard, “Bomb Seizures Spark Far-right Terror Plot Fear”, *The Sunday Times*, 5/VII/2009.

<sup>34</sup> Cm 7590, *op. cit.*, p. 78, párr. 6.36.

<sup>35</sup> Cm. 6888, *op. cit.*, párr. 26.

<sup>36</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, p. 15, párr. 0.51.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 41, párr. 5.17.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 41, párr. 5.14.

En las versiones de 2009 de CONTEST y la NSS se presta mucha más atención a las distintas formas de amenazas cibernéticas a la seguridad nacional. Mientras que en 2007 el órgano nacional de seguridad cibernética, el Centro de Coordinación Nacional de Infraestructuras de Seguridad (NISCC) se fusionó con el Centro de Asesoramiento sobre Seguridad Nacional (NSAC) del MI5 para formar el Centro para la Protección de la Infraestructura Nacional (CPNI), en la actualidad se ha anunciado la creación de dos nuevos órganos: la Oficina de Seguridad Cibernética (OCS) en dependencia de la Oficina del Gabinete y un Centro de Operaciones de Seguridad Cibernética (CSOC), integrado por múltiples agencias, dependiente del Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ).<sup>39</sup>

En el contexto de la anterior exposición de la gravedad de la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido, se podrían examinar los datos cuantitativos para evaluar el grado de correspondencia entre la amenaza real y los recursos destinados a responder a esa amenaza, como los niveles de presupuesto y los niveles de personal policial y de inteligencia pertinentes. Estas dos últimas categorías de recursos son componentes clave para la consecución del objetivo del Reino Unido de dar respuestas basadas en la inteligencia en el contexto de la “Persecución” y la “Prevención”. Hasta hace poco (2007), el Reino Unido no disponía de un “presupuesto único de seguridad”. Está previsto que éste aumente de 2.500 millones de libras en 2008-2009 a 3.500 millones en 2010-2011, aunque esto no incluye todos los gastos pertinentes, parte de los cuales siguen desperdigados por los presupuestos de distintos departamentos.<sup>40</sup> Aun así, este incremento presupuestario “multiplica por más de tres los niveles previos al 11-S”.<sup>41</sup>

Las cifras policiales se presentan de tres formas. En primer lugar se informa de que, desde 2006, la cantidad de personal destinado a la lucha antiterrorista ha aumentado considerablemente, lo que sugiere que, para el Reino Unido, los atentados de Londres de 2005 tuvieron un mayor impacto en términos de recursos que los del 11-S. Dentro de este aumento de los niveles de personal policial de lucha antiterrorista figuran unos 300 puestos “reservados” en la esfera de la “Prevención”, distribuidos entre más de 24 cuerpos, así como un aumento constante de la cantidad de asesores policiales en materia de seguridad antiterrorista, desde unos 100 en 2004 hasta 250 en 2008-2009.<sup>42</sup> En total, en Inglaterra y Gales hay más de 3.000 agentes de policía antiterrorista, de los cuales unos 1.500 forman parte del Mando Contraterrorista (CTC o SO15) de la Policía Metropolitana, con competencia nacional.<sup>43</sup> El CTC de la Policía Metropolitana es el mayor de los cinco “centros” o “unidades de lucha antiterrorista” de la policía inglesa. Los otros cuatro, que incluyen a especialistas “de brigada” de los cuerpos de policía provinciales, están situados en Leeds, Manchester, Birmingham y el valle del Támesis. Pueden encontrarse “centros” similares de lucha antiterrorista en Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Estas unidades de lucha antiterrorista cuentan con el respaldo de tres “unidades de inteligencia contraterrorista” de la policía provincial (CTIU, que también existen en Escocia, Irlanda del Norte y Gales). Actualmente se están estableciendo

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 94 y 95, y Cabinet Office, “Cyber Security Strategy of the United Kingdom”, Cm. 7642, junio de 2009, p. 17.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 138, párr. 13.08.

<sup>41</sup> HC 212, *op. cit.*, Memorando del Ministerio del Interior, Ev 64.

<sup>42</sup> Cm. 7547, pp. 13, 62 y 107.

<sup>43</sup> House of Commons Home Affairs Committee, Oral Evidence, “Project CONTEST: the Government’s Counter-Terrorism Strategy”, AC(SO) Bob Quick, MPS, 12/II/2009, Q. 71 y Q. 82. Existen distintas interpretaciones del aumento de personal policial destinado a la lucha antiterrorista en términos porcentuales: en la Cm. 7547 se sugiere una cifra superior al 70%, mientras que AC(SO) Quick menciona un 40% (Q.85).



conexiones entre todos los especialistas policiales en lucha antiterrorista de Inglaterra y Gales mediante la Red Nacional de Contraterrorismo de la policía, creada en octubre de 2008. Al mismo tiempo, un subcomisionado adjunto del Servicio de la Policía Metropolitana (MPS) actúa como Principal Coordinador Nacional de la Lucha Antiterrorista. Además, los miembros de la Asociación de Oficiales Jefe de Policía (ACPO) también actúan como coordinadores policiales nacionales para cada una de las cuatro “P” de CONTEST. A pesar de ciertos datos que apuntan a un aumento de los recursos presupuestarios destinados a la policía antiterrorista, las restricciones presupuestarias siguen siendo evidentes y lo más probable es que se incrementen aún más a medida que el Gobierno trate de controlar el gasto público en este período de recesión. Por ejemplo, la “intensificación activa” de las actividades policiales en las fronteras británicas que se ha propuesto deberá lograrse “sin incurrir en gastos”.<sup>44</sup>

Por lo que respecta a los recursos para actividades de inteligencia, CONTEST (2009) hace referencia a un aumento del 60% en el personal multiagencial del Centro Conjunto de Análisis Terrorista (JTAC) desde su fundación en 2003.<sup>45</sup> En la NSS 2009 se menciona la duplicación del tamaño del MI5 con respecto a 2001 y, de forma más indirecta, el “considerable” aumento del GCHQ y la “intensificación” de las operaciones del MI6 en el extranjero.<sup>46</sup>

Resulta notablemente difícil obtener “resultados” concluyentes en relación con una estrategia contraterrorista. En el caso de la prolongada campaña del IRA Provisional, dada la frecuencia de incidentes, las estadísticas de detenciones y el descenso de dicha frecuencia podrían citarse como prueba de éxito de una estrategia antiterrorista. Desde los atentados de Londres de julio de 2005 el Reino Unido sólo ha experimentado tres incidentes *quasi* activos: el material explosivo encontrado en dos coches en el centro de Londres, el artefacto explosivo improvisado en un vehículo (coche bomba) que se empotró contra la terminal del aeropuerto de Glasgow y el terrorista en solitario que sufrió daños al tratar de detonar un artefacto explosivo en el baño de una cafetería de Exeter en 2007. En términos cuantitativos relativos, es un número muy pequeño de incidentes terroristas si se sitúa en el contexto de las estadísticas de CONTEST (2009) sobre los resultados en las esferas de la “Prevención” y la “Persecución”. Dicho esto, desde 2006 también se han llevado a cabo algunas operaciones particularmente importantes que han dado al traste con planes de atacar, como la Operación Overt en 2006 que frustró un plan destinado a utilizar explosivos líquidos para derribar hasta 10 aviones (según los informes de prensa) a lo largo de la ruta trasatlántica Reino Unido-EEUU, y la Operación Gamble en 2007, donde se encontraron pruebas de que se pretendía secuestrar y ejecutar, en el Reino Unido, a un miembro musulmán de las fuerzas armadas.<sup>47</sup>

Dado que el Reino Unido trata la lucha antiterrorista nacional como una cuestión de respuesta policial encabezada, fundamentalmente, por los servicios de inteligencia, no es de extrañar que gran parte de los datos cuantitativos de CONTEST (2009) se centren en registros estadísticos relativos a esta respuesta, aunque también se reconoce que las

<sup>44</sup> ACPO Cymru, Memorandum of Evidence (P15) to the House of Commons Welsh Affairs Committee inquiry into “Ports in Wales”, junio de 2009.

<sup>45</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, p. 62, párr. 8.04.

<sup>46</sup> Cm. 7590, *op. cit.*, p. 76.

<sup>47</sup> Para un debate muy útil sobre los principales planes, detenciones y juicios en relación con CONTEST 2, véase M. Clarke y V. Soria, “Terrorism in the United Kingdom”, *RUSI Journal*, vol. 154, n° 3, junio de 2009, pp. 44-53.

causas *sub judice* y los procesos judiciales prolongados han obstaculizado en ciertas ocasiones la publicación de información más completa sobre la amenaza.<sup>48</sup>

En CONTEST (2009) se informa de que, entre 2001 y el 31 de marzo de 2008, se llevaron a cabo 1.471 detenciones relacionadas con el terrorismo. Sin embargo, sólo unas 480 de ellas prosperaron en una formulación de cargos; de esa cifra, sólo en unas 360 se formularon cargos por delitos de terrorismo; y de éstas, sólo 196 terminaron en condenas. En sus declaraciones públicas, el MI5 suele afirmar que, en un momento dado, estaría interesado activamente en unas 2.000 personas como posibles sospechosos de terrorismo internacional.<sup>49</sup> En la actualidad, se cree que algunos de esos sospechosos, y otros aún sin identificar, formarían parte de unas “200 posibles redes terroristas”.<sup>50</sup> Por tanto, podría concluirse de forma especulativa, que los recursos destinados a la “Persecución” están consiguiendo desbaratar de forma visible aproximadamente el 25% de lo que, debe entenderse, representa una cohorte cambiante de personas sospechosas de realizar algún tipo de actividad relacionada con el terrorismo. Sin embargo, las evaluaciones de estas operaciones de frustración de atentados deben formularse en términos bastante provisionales, dado que las declaraciones del MI5 nunca ofrecen demasiados detalles sobre cómo evoluciona con el tiempo la composición de los “2.000” (sospechosos) y las “200” (redes). Por ejemplo, Dame Eliza Manningham-Buller, directora general del MI5, dio la misma cifra de “200” agrupaciones o redes en 2006, pero en aquel entonces ofreció una cifra de “1.500” sospechosos.<sup>51</sup> Con respecto a esta última cifra, podría plantearse la pregunta de si los otros “500” identificados en la actualidad son personas “radicalizadas” recientemente, lo cual supondría un aumento del 25% entre 2006 y 2009. Otra posible explicación podría ser, sencillamente, que existe una comunicación más activa de casos a niveles superiores de la cadena de mando de los servicios de inteligencia.

Otras medidas de “Persecución” incluyen varios tipos de controles personales: entre julio de 2005 y diciembre de 2008 se negó la entrada en el Reino Unido, por motivos de seguridad nacional, a 153 nacionales no pertenecientes al EEE, ocho argelinos han sido expulsados del país y se han abierto procesos de expulsión para nacionales de otros países. También se ha hecho entrega de una orden de expulsión a tres ciudadanos británicos por naturalización, tras habérseles comunicado la retirada de la ciudadanía.<sup>52</sup> Hasta el 10 de marzo de 2009, un total de 40 personas habían sido objeto de órdenes de control nacionales, sin ningún juicio previo, restringiéndose así sus libertades. Seguían vigentes, a esa fecha, quince órdenes de control, pero el Tribunal de Apelación ha fallado recientemente que dichas órdenes “no pueden mantenerse si no puede garantizarse un juicio justo”.<sup>53</sup> Los Lores magistrados del Tribunal de Apelación fallaron que si el Gobierno no está dispuesto a facilitar información suficiente como para permitir un juicio justo en los casos en que se interpongan recursos contra las órdenes de control, entonces deberá considerar la posibilidad de apartarse del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>48</sup> HC 212, *op. cit.*, Ev 24 Q145-6.

<sup>49</sup> Cm. 7547., p. 64, párr. 8.16.

<sup>50</sup> Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 51.

<sup>51</sup> Dame Eliza Manningham-Buller, directora general del MI5, “The International Terrorist Threat to the UK”, discurso en el Queen Mary’s College, Londres, 9/XI/2006.

<sup>52</sup> Cm 7547, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 65 y 66, y véase también House of Lords, Session 2008-09, Opinions of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause – *Secretary for the Home Department (Respondent) v AF (Appellant) (FC) and another (Appellant) and one other action*, [2009], HKHL, 28, 10/VI/2009, p. 48.

En la previsión a 20 años del Gobierno (NSS 2009) se plantea un interesante problema estratégico intersectorial que, a su vez, dará lugar a unos complejos requisitos de aplicación. En la NSS 2009 se sugiere que “existen ciertos datos que apuntarían a un solapamiento de los grupos terroristas y de delincuencia organizada, en particular por lo que respecta a la forma en que financian sus operaciones, por ejemplo mediante el tráfico de drogas y las falsificaciones”.<sup>54</sup> De hecho, Clarke y Soria señalan que aproximadamente el 30% de los individuos de interés para el MI5 en relación con el terrorismo islamista tienen historiales delictivos no relacionados con el terrorismo.<sup>55</sup> Un problema conexo tiene que ver con el paso por la cárcel como fuente de radicalización y con el hecho de que “los musulmanes constituyen un porcentaje desproporcionado del total de personas que ingresan en prisión en el Reino Unido, entre el 12% y el 13%”.<sup>56</sup> Esto ha llevado, a su vez, al establecimiento de un programa especial de “Prevención” en el marco de CONTEST al mando del Servicio Nacional de Gestión de Delincuentes (NOMS), que desempeña un importante papel en la consecución del objetivo antiterrorista de “Prevención”.

*La prioridad dada a la lucha contra el extremismo violento como parte de la “Prevención”*

Tras los atentados de Londres de julio de 2005, el *Home Office* británico creó una serie de grupos de trabajo bajo el lema *Preventing Extremism Together* (prevenir el extremismo juntos). Estos grupos supusieron la fase inicial de un proceso que se materializó en una prioridad para la “Prevención” a partir del verano de 2007 y que motivó al Gobierno para promulgar en 2008 *The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England – Stopping People Becoming or Supporting Terrorists and Violent Extremists* (“La estrategia de prevención: guía para socios locales de Inglaterra – Evitar que la gente se convierta o apoye a terroristas y extremistas violentos”).<sup>57</sup> Se sostiene que, según el uso que Bossong hace del modelo de ambigüedad-conflicto propuesto por Matland, la respuesta práctica a la prioridad (también destacada en el Plan Nacional de Seguridad de la Comunidad para 2008-2011) de lucha contra el extremismo violento en el marco de la “Prevención” probablemente presente características del paradigma de “implementación experimental”. Y esto es así, en particular, porque la estrategia de Prevención subraya que el extremismo violento debería combatirse mediante una colaboración entre las distintas agencias, que “debería estar encabezada por la policía y las autoridades locales”<sup>58</sup> y porque el Reino Unido ha experimentado muchas dificultades con el formato de respuesta multiagencial a los problemas. Ya se ha mencionado que las autoridades locales tienen que hacer frente a muy diversas exigencias en materia de aplicación de políticas procedentes del gobierno central. Además, la fase actual de desarrollo de indicadores de rendimiento para esta tarea de “Prevención” se centra sobre todo en una especie de “casillas” genéricas en relación con la existencia de estructuras y procesos locales de “Prevención”. De momento no ha conseguido resolverse el problema de cómo medir la eficacia de la lucha contra el extremismo violento.

Así, lo más probable es que las aportaciones de las autoridades locales sean bastante variadas. Esto también puede guardar relación con el hecho de que la estrategia de

<sup>54</sup> Cm. 7590, p. 83, párr. 6.60.

<sup>55</sup> Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 51.

<sup>56</sup> HC 212, Ev 30 Q175.

<sup>57</sup> Véase además F. Gregory, “Policing the ‘New Extremism’ in the 21<sup>st</sup> Century”, en M. Goodwin y R. Eatwell, *The ‘New’ Extremism in 21<sup>st</sup> Century Britain*, Taylor & Francis, de próxima edición.

<sup>58</sup> HMG, “The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England – Stopping People Becoming or Supporting Terrorists and Violent Extremists”, 2008, p. 8.

“Prevención”<sup>59</sup> se centra muy claramente en lo que denomina “el terrorismo influenciado por al-Qaeda”, que el Gobierno equipara al “nuevo extremismo”, y con que las áreas de gobierno local difieren ampliamente en cuanto a la presencia de comunidades musulmanes en su territorio. Además, la idea que el Gobierno tiene del “extremismo violento” abarca una gama muy amplia de conductas (todo acto de terrorismo, o relacionado con el terrorismo, conforme a lo dispuesto en la legislación existente en materia de lucha antiterrorista, así como toda conducta que promueva, justifique o apoye esos actos). Para la policía existe un inevitable choque entre: (a) la colaboración multiagencial y orientada a la comunidad con las comunidades musulmanes como parte de las tareas de “Prevención”; y (b) la exigencia policial, más “dura”, de reunir información bajo la dirección del MI5 y de realizar investigaciones y detenciones en el marco de las tareas de “Persecución”, centradas en frustrar los atentados terroristas.<sup>60</sup> Esta cuestión también guarda relación con el uso de la inteligencia como instrumento para medir los resultados del programa de “Prevención”. El director general de la OSCT, Charles Farr, dijo que: “si establecemos, como somos capaces de hacerlo, una base de información de referencia para determinar el grado de radicalización de determinados lugares a día de hoy y examinamos los programas que se tratan de introducir en dichos lugares para frenar la radicalización, cuando examinemos la información al año siguiente podremos obtener una idea, aunque imperfecta, de si el riesgo de radicalización en esas zonas... ha aumentado o disminuido”.<sup>61</sup>

Si las agencias de lucha antiterrorista tienen razón al otorgar mayor prioridad a la amenaza terrorista con material QBRNE, como se discute más abajo, entonces aumentará la importancia de contrarrestar las tendencias hacia el extremismo violento. No obstante, puede que algunos de los colaboradores para la “Prevención” sigan pensando que el tipo de vínculo con el proceso de inteligencia mencionado por Farr es contrario a sus valores y a sus prácticas. Aun así, las agencias de lucha antiterrorista señalan la contribución a la recopilación de inteligencia de la comunidad musulmana de Bristol como factor decisivo en la detención, y posterior condena, de Isa Ibrahim en julio 2009, acusado de fabricar un explosivo con la intención de atacar contra la vida y de otros actos preparatorios de delitos de terrorismo. En aquel caso, el explosivo fabricado por Ibrahim era HMTD, y se descubrió que había adquirido en numerosas ocasiones agua oxigenada (peróxido de hidrógeno) en tiendas de la cadena de droguería Boots de Bristol.<sup>62</sup>

#### *Prioridad dada a la amenaza QBRNE como parte de la “Preparación”*

Resulta comprensible que en CONTEST (2009) se haya añadido la “E” a las amenazas QBRN dentro de las tareas de “Preparación”, en primer lugar por la dinámica y la frecuencia del uso de artefactos explosivos improvisados en Irak y Afganistán contra los civiles y las fuerzas británicas,<sup>63</sup> y en segundo lugar por la detención y posterior condena en 2006 de un grupo de extremistas islámicos acusados de planear atentados contra aviones trasatlánticos con explosivos líquidos.<sup>64</sup> Es más, parte del hincapié hecho por

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>60</sup> Véase N. Bettison, “Preventing Violent Extremism – A Police Response”, *Policing*, 3 (2), 2009, pp. 129-138.

<sup>61</sup> HC 212, *op. cit.*, Ev 25-6, Q153.

<sup>62</sup> S. O'Neill, “Teenager's Plot to Blow up Town Centre”, *The Times*, 18/VII/2009.

<sup>63</sup> Véanse, por ejemplo, P. Clubb, “Bleeding an Occupation”, *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (1), enero de 2009, pp. 34 a 36; y C. Hunter, “Assault IED Defeat”, *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (4), abril de 2009, pp. 20 a 23.

<sup>64</sup> B. Zellen, “The Liquid Threat”, *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (5), mayo de 2009,



CONTEST (2009) en la amenaza QBRNE podría entenderse como una respuesta prudente de “Preparación”, a la luz del examen clasificado de 2008 sobre la amenaza QBRN, en que se planteaba qué podría hacerse para mejorar la “seguridad de las sustancias químicas, biológicas, radiológicas y explosivas almacenadas de forma legal y la de las instalaciones en las que se almacenan”. Esto llevó a las autoridades a fijarse nuevos objetivos.<sup>65</sup> También entra dentro de lo prudente, como parte del componente de la “Preparación”, el anuncio de que para 2011 se habrá completado un programa de preparación ante un posible ataque con armas QBRN que “dotará a 18 centros de todo el país de personal e instalaciones para mejorar la respuesta multiagencial a posibles ataques con armas QBRN”.<sup>66</sup>

Sin embargo, la prominencia dada en CONTEST (2009) al elemento QBRN dentro de la amenaza QBRNE resulta ya menos comprensible. La explicación de CONTEST (2009) para el énfasis puesto en dicha amenaza, que, en opinión de los expertos,<sup>67</sup> podría tener un elevado impacto pero que es relativamente poco probablemente, no resulta del todo convincente.<sup>68</sup> En primer lugar, se mencionan parcialmente datos “antiguos” (Arun Shinrikyo 1993-1995, la referencia de Osama Bin Laden en 1998 al deber de los musulmanes de adquirir armas nucleares y los “laboratorios” QBR de al-Qaeda descubiertos en Afganistán en 2001), aunque también se citan datos algo más recientes (informes de juicios en el Reino Unido donde se daba cuenta de que en 2004 una célula de al-Qaeda en suelo británico había considerado la posibilidad de intentar detonar dispositivos radiológicos y de que en 2006 ciertos líderes de al-Qaeda en Irak habían intentado obtener el apoyo de científicos nucleares iraquíes). En segundo lugar, en CONTEST (2009) se sostiene que “otros tres factores han incrementado el riesgo de que los terroristas puedan adquirir armas QBRN”.<sup>69</sup> Sin embargo, nos encontramos ante un conjunto de indicadores de riesgo muy distintos: referencias a incidentes posteriores a 1989 de supuesto y posible tráfico de material radiológico, algunos de los cuales han sido registrados por el OIEA, o el aumento de información sobre materiales QBRN en Internet y del riesgo de que cualquiera de estos materiales pueda sustraerse de almacenes legales o de que se produzcan filtraciones de información de programas estratégicos. Nada de esto supone información “nueva”, adquirida desde CONTEST (2006), ni prueba de un “peligro claro y presente”, sino más bien una especie de reformulación de información perfectamente conocida. El único factor “medianamente nuevo” tiene que ver con la mayor disponibilidad de información sobre materiales QBRN en Internet. Sin embargo, cuesta comprender el motivo de la prioridad otorgada a la amenaza QBRN en CONTEST (2009) basándose en los datos que figuran en la estrategia. Quizá el motivo sea que el *Home Office* estaba tratando de “hacerse eco” de las preocupaciones expresadas por la Comisión de Prevención del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de EEUU, que prevé la utilización con fines terroristas de armas de destrucción masiva antes de 2013.<sup>70</sup> Por último, y de forma más general, si se comparan CONTEST (2006) y CONTEST (2009), la mayor atención prestada a la amenaza QBRN

---

pp. 26 a 28.

<sup>65</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, p. 116, párr. 10.35.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 122, párr. 11.23.

<sup>67</sup> Véanse los capítulos de J. Simpson y J. Littlewood en P. Wilkinson (Ed.), *Homeland Security UK*, Londres, Routledge, 2007.

<sup>68</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 128, párr. 12.07.

<sup>70</sup> G. Whitfield, “Wind of Change”, *CBRNe World*, primavera de 2009, pp. 10 a 15, e Informe de la Comisión “World at Risk”, [www.preventwmd.gov](http://www.preventwmd.gov).



en CONTEST (2009) puede entenderse de forma más positiva como un reconocimiento oficial expreso de las múltiples facetas de dicha amenaza.<sup>71</sup>

En este documento se abordará la cuestión estudiando el análisis de Cornish (2007), que considera el espectro de armamentización QBRN “un *sistema* que ofrece todo lo que podría requerir un abanico de grupos terroristas, del mayor al más pequeño, del más improvisado al más organizado, y del más pobre al mejor financiado”.<sup>72</sup> Esta formulación de la amenaza terrorista que representan los materiales QBRN se caracteriza por su entendimiento de las armas de destrucción masiva QBRN durante la época de la Guerra Fría y, por tanto, de la amplia variedad de artefactos explosivos improvisados QBRN concebibles. En este análisis se reconoce además que estas características variables deben abordarse mediante una respuesta antiterrorista que pueda abarcar los desafíos concretos de cada componente de la amenaza QBRN. Por ejemplo, Cornish afirma que “la Comisión de Reglamentación Nuclear de EEUU ha calculado que todos los días se pierde una fuente radioactiva estadounidense autorizada”<sup>73</sup> y llama la atención sobre el hecho de que “quizá el ciclo mundial de I+D relativo a armas biológicas esté, sencillamente, avanzando demasiado rápido como para que los gobiernos puedan seguirle el ritmo”.<sup>74</sup>

Aplicando un razonamiento similar, en el informe resultante de una Conferencia de Wilton Park (2007) se ofrecían una serie de argumentos contundentes para la concesión de una mayor importancia a la amenaza QBRN, sugiriéndose que un ataque terrorista con material QBRN podría no ser un “acontecimiento transformacional” como el 11-S, sino más bien “parte de un proceso de habituación”.<sup>75</sup> La explicación que se da es que un artefacto explosivo improvisado modificado con material QBRN genera alarma social inicial pero tiene un escaso impacto en términos de bajas/daños reales. En este contexto, CONTEST 2 menciona los nueve intentos en Irak de fabricar bombas de dispersión viables a base de cloro. También han surgido noticias sin confirmar procedentes de Afganistán en las que se sugería que, en ciertos casos, los talibanes podrían haber utilizado un plaguicida agrícola local denominado Mallatin.<sup>76</sup> Este razonamiento hace hincapié tanto en la característica de efecto psicológico de las armas QBRN como en el amplio potencial de hibridación de artefactos explosivos improvisados con componentes QBRN mediante, en parte, vías de proliferación clandestinas.

En este contexto quizá resulte sorprendente, aunque comprensible, que en CONTEST (2009) no se hiciera referencia alguna a la redada antiterrorista efectuada en junio de 2006 en una casa en Forest Gate, al este de Londres. Aunque se efectuaron detenciones, nadie fue acusado de delitos terroristas y tampoco se encontró ningún tipo de material terrorista. Y sin embargo, la redada se había basado en información facilitada al MI5 en la que se sugería que en ese lugar se estaba fabricando un artefacto explosivo

<sup>71</sup> Véase HMG, “The United Kingdom’s Science and Technology Strategy for Countering International Terrorism”, agosto de 2009.

<sup>72</sup> P. Cornish, “The CBRN System – Assessing the Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Weapons in the United Kingdom”, Londres, Chatham House, 2007, p. vii; y P. Shamai, informe sobre la Conferencia de Wilton Park WP860, mayo de 2007, “Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Terrorism: Mapping the Threat”, junio de 2008.

<sup>73</sup> Cornish, *op. cit.*, p. 16.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>75</sup> WP860, *op. cit.*, párr. 4 y 5 a 10.

<sup>76</sup> G. Whitfield, “Is This It?”, *CBRNe World*, verano de 2009, pp. 6 y 7.

a base de cianuro.<sup>77</sup> Además, en aquel momento existía, y actualmente sigue existiendo, una preocupación nada desdeñable en torno a la existencia de información sobre un artefacto de dispersión a base de cianuro (conocido como *al-Mubtakkar*, que significa “el invento” en árabe, o “la iniciativa” en farsi) en sitios *web* de al-Qaeda desde 2005, y que se parece al artefacto planeado en el complot para atacar en el metro de la ciudad de Nueva York frustrado en 2003.<sup>78</sup> También se descubrieron en el ordenador de Omar Altimimi, condenado en el Reino Unido en julio de 2007 por posesión de material con fines terroristas, ficheros informáticos con “recetas para fabricar gas cianuro empleando cápsulas de pastillas”.<sup>79</sup>

En la parte relativa a las armas nucleares y radiológicas de la amenaza QBRN descrita en CONTEST (2009) bien podría alegarse que los acontecimientos recientes en Corea del Norte, la actual agitación en Irán y la constante preocupación en torno a la seguridad de las instalaciones nucleares en lugares como Pakistán y países de la antigua Unión Soviética han contribuido a que en CONTEST (2009) se dé prioridad a la cuestión de las armas QBRN.<sup>80</sup> De hecho, Mohamed El Baradei ha afirmado recientemente que la OIEA seguía estando “preocupada por seguir recibiendo comunicaciones de 200 casos al año de tráfico ilícito de material nuclear”.<sup>81</sup>

El argumento del párrafo anterior podría entenderse mejor teniendo en cuenta el mayor hincapié hecho por CONTEST (2009) en los regímenes e iniciativas de lucha contra la proliferación. Además de algunas iniciativas de lucha contra la proliferación que datan ya de hace tiempo, como la Convención sobre las Armas Químicas y el Grupo de Suministradores Nucleares,<sup>82</sup> CONTEST (2009) hace hincapié en el papel desempeñado por el Reino Unido en la “Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear” (GICNT), que tiene su origen en el compromiso adquirido durante la cumbre del G8 celebrada en junio de 2002 con “seis principios para evitar que los terroristas o quienes les dan cobijo adquieran o desarrollen” armas de destrucción masiva.<sup>83</sup> Actualmente esto se vincula al programa para la mejora de la seguridad de los materiales QBRN a nivel mundial, el “Programa de Reducción de la Amenaza Mundial” (GTRP).<sup>84</sup> Sin embargo, la presencia de un abanico muy amplio y diverso de países en algunas de las agrupaciones para la lucha contra el terrorismo/la proliferación puede inhibir algunos aspectos del intercambio de datos de inteligencia sobre la lucha contra la proliferación.

<sup>77</sup> Véanse D. Leppard, “Cyanide Fear Triggered Terror Raid”, *The Sunday Times*, 4/VI/2006, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article671509.ece?print=yes&randnum=>, último acceso el 4/VII/2009; y N. Morris, “Police Forced to Apologise for Forest Gate Terror Raid”, *The Independent*, 9/VI/2006, <http://www.license.icopyright.net/user/viewFreeUse.act?fuid=NDazNDgxMA%3D%3D>, último acceso el 4/VII/2009.

<sup>78</sup> WMDInsights, “Special Report: Manual for Producing Chemical Weapon to be Used in New York Subway Plot Available on Al-Qaeda Websites Since Late 2005”, julio/agosto de 2006, [http://www.wmdinsights.com/17/17\\_ME1\\_SP\\_MaunualFor.htm](http://www.wmdinsights.com/17/17_ME1_SP_MaunualFor.htm), último acceso el 3/VII/2007.

<sup>79</sup> Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 47.

<sup>80</sup> El autor agradece la orientación proporcionada por el catedrático John Simpson, OBE, Universidad de Southampton, sobre el aspecto nuclear y radiológico.

<sup>81</sup> Noticias, “Asia and East”, *CBRNe World*, verano de 2009, p. 44.

<sup>82</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

<sup>83</sup> J. Medalia, “Terrorist ‘Dirty Bombs’: A Brief Primer”, informe del Servicio de Investigación del Congreso (CRS) al Congreso, RS21528, octubre de 2003, p. 5.

<sup>84</sup> Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

Por ello, aunque en CONTEST (2009) no se aporte ningún dato “nuevo” que justifique el mayor énfasis hecho en el terrorismo con armas QBRN, se podría concluir, sobre la base de la argumentación anterior, que algunos de los datos “antiguos” relativos al terrorismo QBRN pueden recibir ahora más “peso” que el que habrían merecido en el momento de la primera publicación de CONTEST en 2006. También se les otorga más “peso” en la NSS 2009, en la que el Gobierno británico expresa su creencia de que se ha producido una lamentable falta de cohesión entre lo que denomina las “comunidades” británicas de: (a) lucha contra la proliferación; y (b) lucha contra el terrorismo. En la NSS 2009 se propone aumentar la cohesión entre estas dos “comunidades” aumentando los vínculos formales entre ellas y reforzando el Comité de Lucha contra la Proliferación (CPC), dirigido por la Oficina del Gabinete.<sup>85</sup>

**Conclusiones:** Las búsquedas en Internet realizadas tras la publicación de CONTEST (2009) han generado muy pocas reacciones importantes a la nueva versión de la estrategia, lo que viene a reforzar, en gran medida, la pregunta planteada en la introducción de este documento sobre quién se supone que era el público objetivo de dicha estrategia. Evidentemente, en términos de volumen, CONTEST (2009) resulta más informativa, en una primera lectura, que CONTEST (2006), pero al leerla con mayor detenimiento se descubre que el grado de detalle ofrecido en la importante esfera de las armas QBRNE no justifica totalmente la prioridad que se da a esta área en el componente de “Preparación” de CONTEST (2009), sino que ésta sólo puede entenderse si se tienen en cuenta otras fuentes sobre armas QBRNE distintas a la propia estrategia. Además, a pesar del mayor grado de detalle existente en torno al área de la “Prevención” en CONTEST (2009), el responsable de la OSCT ha señalado que serán necesarios más información y mayores esfuerzos para conseguir el apoyo activo de los socios del sector público y privado, con cuya participación pretende contar el Gobierno en su objetivo de dar prioridad a la lucha contra el extremismo violento en el marco del componente de “Prevención”. Por lo que respecta a estas áreas de política de CONTEST, en el presente documento se ha visto que la utilización que hace Bossong del modelo de “ambigüedad-conflicto” de Matland para la implementación de políticas ofrece un marco analítico transferible. También es posible que no resulte sostenible durante mucho más tiempo la preocupación histórica de CONTEST con el extremismo islamista si siguen apareciendo datos sobre la existencia de una planificación terrorista de extrema derecha en el Reino Unido. Quizá CONTEST, en su próxima versión, tenga que ampliar sus horizontes hasta convertirse en una estrategia genérica contra el terrorismo y el extremismo en el Reino Unido.

*Frank Gregory*

*Catedrático de Seguridad Europea en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Southampton*

---

<sup>85</sup> Cm. 7590, p. 97, párr. 7.13.